



## Réalités et transformation des milieux urbain et régional

### Conceptualiser la région urbaine à partir du débat américain

Texte intégral de la conférence inaugurale

Par Cynthia Ghorra-Gobin

---

Je remercie le réseau Villes Régions Monde (VRM), l'INRS ainsi que l'université de Québec à Montréal pour leur invitation. C'est un grand honneur pour moi d'être parmi vous. Je remercie tout particulièrement le professeur Collin ainsi que madame Mélanie Gauthier qui s'est chargée de l'organisation de cette rencontre.

J'ai décidé de faire une présentation d'un travail de recherche en cours sur les coûts sociaux de la métropolisation définie comme la nouvelle échelle du marché du travail dont une première étape a été publiée dans les *Etats-Unis entre local et mondial* (Presses de Sciences Po, 2000). J'aborde cette thématique en m'appuyant sur les travaux de chercheurs américains et sur des entretiens menés dans le midwest à Minneapolis/Saint-Paul, Indianapolis et à Madison ainsi que dans la région de San Francisco (en relation avec les chercheurs de UC Berkeley) sur les programmes de *job ride* et de *reverse commuting* soit le programmes d'accès aux lieux d'emplois dans le cadre de la réforme de l'aide sociale. Aborder les coûts sociaux est un moyen de fonder le paradigme de l'ère métropolitaine.

#### Résumé:

La métropolisation est généralement abordée sous l'angle de la stratégie des entreprises soumises aux impératifs de la mondialisation (parallèlement à la diffusion des technologies de communication et d'information) et, de ce fait, son analyse peut alors se limiter à une simple contribution à la théorie économique et aux modèles de localisation des firmes. La présente recherche se propose de mettre l'accent sur les effets induits de la métropolisation économique en privilégiant les coûts sociaux liés aux disparités spatiales, à partir d'une mise en perspective des termes utilisés par les chercheurs américains et d'entretiens menés auprès de responsables locaux dans un contexte marqué par la réforme de l'aide sociale. Elle préconise l'invention d'une supra-communalité issue du suffrage universel comme un moyen de réguler la métropolisation économique.

Au cours de ces dernières décennies, les chercheurs ont expliqué l'avènement de la mondialisation de l'économie ou encore cette nouvelle étape d'un capitalisme s'affranchissant des limites territoriales (frontières nationales) grâce à la diffusion des technologies de communication et d'information. Ils désignent par le terme de métropolisation, le processus complexe d'urbanisation qui traduit à l'échelle locale l'avènement d'un marché global. Soumises à la logique de réduction des coûts

de fonctionnement et de gestion ou encore à la logique post-fordiste, les entreprises ont choisi de s'installer en dehors des villes sur des terrains peu onéreux ou encore de s'implanter dans une autre région (ou un autre pays) pour profiter d'une main d'oeuvre moins chère et surtout peu organisée sous la forme syndicale. On parle de *délocalisation* pour signifier le départ des entreprises pour d'autres espaces (nationaux et/ou étrangers) et de décentralisation économique quand il s'agit de la restructuration du territoire urbain ou l'avènement d'une nouvelle échelle urbaine.

La métropolisation désigne aussi bien la concentration de la population d'un pays dans ses métropoles que l'ancrage des flux transnationaux de l'économie mondiale dans ces mêmes métropoles. Ces dernières s'inscrivent dans des réseaux (Castells 1991) au sein desquelles s'établit une hiérarchie en fonction notamment de la dynamique des marchés financiers. New York en raison de la puissance financière de Wall Street ainsi que quelques autres métropoles assurent le commandement de ce réseau de métropoles (Veltz 1996, Sassen 1991, Friedmann 1988): on parle alors de "ville globale" ou de "ville-monde". Dans ce contexte, la soutenabilité de la métropolisation économique soit l'attractivité des territoires urbains dans le temps devient une question centrale. Elle n'est toutefois pas simple à appréhender dans la mesure où -contrairement aux rythmes de communication, production et consommation- elle met en jeu des ressources qui ne peuvent être créées que dans la durée comme la culture, le capital social et le régime politique. A partir d'une perspective centrée sur le niveau local et prenant pour terrain d'observation les villes américaines, l'analyse traite des coûts sociaux liés au clivage entre territoires riches en emplois/territoires pauvres en emplois induits par la métropolisation. La première partie identifie les principaux termes utilisés par les chercheurs américains pour désigner les effets et coûts de la métropolisation. La seconde rend compte des coûts de l'extension spatiale du marché du travail à l'échelle de la région urbaine, notamment pour les travailleurs pauvres ne bénéficiant pas d'une voiture, à partir d'entretiens menés auprès de responsables locaux chargés de la mise en oeuvre des programmes *job ride* et *reverse commuting transit* souvent associés à la réforme de l'aide sociale. La conclusion avance l'hypothèse d'une conceptualisation de la région urbaine allant dans le sens d'une métropolisation politique en vue de réguler les coûts de la métropolisation économique<sup>1</sup>.

## I-LES EFFETS SPATIAUX ET SOCIAUX DE LA METROPOLISATION

La métropolisation perçue comme une extension spatiale du marché du travail suite à une décentralisation économique entraîne le constat d'un décalage spatial entre la localisation des emplois et les quartiers où habitent les populations pauvres aux qualifications professionnelles limitées.

### 1.1-Le constat: l'*Urban Sprawl* et les deux figures Edge Cities et Edgeless Cities

Dans ce contexte économique inédit où la métropolisation est perçue comme le support

---

<sup>1</sup>. L'expression métropolisation politique est préférée à celle de gouvernance souvent utilisée en Europe pour signifier les nouvelles modalités en vue de gérer des entités urbaines complexes. Le terme gouvernance qui s'inspire du monde de l'entreprise (corporate governance) et de celui des relations internationales (global governance) présente l'inconvénient de ne pas clairement dissocier démocratie de participation et démocratie de représentation.

instrumentalisé de la mondialisation, les termes d'*urban sprawl* -qui signifie l'extension spatiale de l'urbain et du marché du travail- et de *glocalisation* indiquant l'imbrication entre le global et le local sont désormais indissociables. Les deux termes indiquent une extension spatiale désordonnée en dehors de toute limite -un sens négatif que ne véhiculait pas le mot *counterurbanization* utilisé dès les années 70 à la suite du géographe Brian Berry alors que le second terme utilisé à la suite de Roland Robertson témoigne de l'idée de l'instauration d'un nouvel ordre spatial et économique au niveau local. La recomposition du local ou encore la *glocalisation* s'effectue sous l'impulsion de flux transnationaux échappant en quelque sorte aux traditionnels pouvoirs locaux. Elle évoque également le phénomène de la polarisation sociale et spatiale (concentration de la richesse et concentration de la pauvreté) induite par la nouvelle organisation spatiale du marché du travail.

L'effet de la discontinuité spatiale qu'entraîne la métropolisation est bien mis en évidence par le terme *urban sprawl* qui est a priori la traduction d'étalement urbain mais qui véhicule en plus un sens péjoratif indiquant l'absence de toute structure. Il s'agit d'une dynamique spatiale non contrôlée de l'urbanisation que traduit bien le taux d'urbanisation des territoires qui, aux Etats-Unis, est en moyenne 2,5 fois supérieur au taux de croissance démographique des aires urbaines, comme l'indique Myron Orfield. Les chiffres sont ainsi respectivement 55% et 5% pour Philadelphie (Pennsylvanie), 91% et 132% pour Phoenix (Arizona) et 119% et 73% pour Houston (Texas). Le rythme de l'extension spatiale est toutefois moins marqué dans des métropoles qui comme Los Angeles et Phoenix connaissent une extension spatiale considérable depuis de nombreuses décennies. A San Francisco, le pourcentage est plus ou moins équivalent entre croissance spatiale et croissance démographique, mais la ville périphérique de San Jose a atteint 1 million d'habitants alors que la ville centre se situe à 700.000 habitants.

Tableau 1:  
Croissance spatiale et démographique des principales métropoles (%) 1970-1990

Atlanta	161%	84%
Boston	34	5
Chicago	24	1
Detroit	28	-7
Houston	119	73
Los Angeles	25	37
Miami	36	57
Minneapolis- Saint Paul	47	22
New York	22	-1
Philadelphie	55	5
Phoenix	91	132
Pittsburgh	30	-9
San Diego	81	96
San Francisco	28	21
St. Louis	58	3
Washington DC	91	29

Source: Ce tableau n'est qu'un extrait de celui établi par Myron Orfield, *American Metropolitanics*, p.62

Le sociologue et journaliste Joel Garreau<sup>2</sup>, à la suite de son tour des Etats-Unis avait noté, il y a plus de dix ans, que des immeubles de bureaux se concentraient dans les banlieues et les périphéries généralement à proximité d'un centre commercial ou encore d'une aire de commerces. Il a ainsi défini une *edge city* comme un pôle regroupant au moins 5 millions de square feet de planchers de bureaux et 600.000 square feet de commerces de détail. La perspective de Joel Garreau a réjoui de nombreux urbanistes qui ont estimé que cet embryon de densité urbaine, les *edges cities*, en raison de leur pouvoir d'attraction, étaient susceptibles à terme de résorber l'étalement urbain. Les *edge cities* incluent des parcs industriels (business parks), des lotissements résidentiels (subdivisions) et des centres commerciaux. Les tenants de "smart growth" et de "new urbanism" -deux courant a priori différents- sont d'accord pour dire que tout aménagement devrait désormais se placer sous la dynamique d'un processus de densification. Les premiers se réclament d'une perspective relativement proche de ce que nous appelons développement durable en Europe alors que les seconds relèvent d'une vogue architecturale soucieuse de reconceptualiser l'architecture domestique et de densifier les quartiers résidentiels. Mais cette perspective optimiste de l'*edge city* comme le fondement d'un développement futur s'estompe depuis que les chercheurs ont noté la présence d'une figure autre de l'*urban sprawl*, voire même plus prépondérante que l'*edge city*, l'*edgeless city*.

L'urbaniste et le sociologue Robert Lang dans le cadre des activités de recherche de la Brookings Institution a privilégié l'hypothèse selon laquelle le phénomène *edge cities* était limité même s'il avait une visibilité supérieure à ce qu'il est désormais convenu d'appeler les *edgeless cities*<sup>3</sup>. Cette visibilité provient du regroupement de hauts bâtiments de bureaux, même s'il est vrai qu'aucune *edge city* n'a jusqu'ici reproduit une forme architecturale comparable à celle du gratte-ciel. Pour Lang, les trois quarts de superficies de planchers de bureaux en dehors des centres-villes peuvent être attribuées aux *edgeless cities* et elles représenteraient une superficie double de celle des *edge cities*. Les premières, contrairement aux secondes ignorent la forme du piéton et elles ne sont pas d'accès aisé en dehors de la voiture. Le meilleur exemple de cette forme urbaine qu'est l' *edgeless city* se retrouve dans le New Jersey et correspond au territoire organisé autour de l'université de Princeton, par les entreprises, les lotissements résidentiels et les équipements. La municipalité de Princeton est une petite ville universitaire organisée autour de la centralité de la rue Nassau alors que Greater Princeton s'étend le long de l'autoroute 1 vers New Brunswick au nord et Trenton au sud et représente 1.000 km carrés. A Washington DC, l'ensemble des *edgeless cities* incluent au total plus d'emplois que ceux du *downtown* de la ville centre.

Le terme *city* est véhiculé par les deux expressions *edge cities* et *edgeless cities* dans la mesure où ces formes incluent des activités économiques. Mais ces deux figures n'ont rien emprunté à la notion de ville, soit un territoire organisé par un pouvoir municipal (symbolisé par un bâtiment, mairie et parfois aussi une cour de justice) se limitent uniquement à l'image d'une *corporate city*, soit une ville façonnée par la sphère économique. Dans l'étude empirique menée par Robert Lang sur les treize métropoles

---

<sup>2</sup>. J.Garreau, 1991, *Edge City, Life on the New Frontier*, NY, Anchor Books, 548p.

<sup>3</sup>. R.Lang, *Edgeless Cities: exploring the elusive metropolis*, Brookings Institution, 2003. On ne dispose pas d'études empiriques en dehors de l'ouvrage de Lang.

américaines, seuls deux centre-villes détiennent une superficie de mètres carrés de planchers supérieure aux *edgeless cities*. Cette répartition diffuse des emplois permet de parler d'absence de structure. Les *edge cities* ne sont pas donc pas les marqueurs d'un développement urbain dans la mesure où les *edgeless cities* constituent l'essentiel du phénomène de la péri-urbanisation ou encore *urban sprawl*. L'extension spatiale désordonnée de l'urbain et la recomposition du marché du travail participent de la métamorphose du niveau local entraînent des coûts sociaux liés aux disparités spatiales. En effet les municipalités suburbaines (celles qui ne sont pas situées dans le prolongement de la ville-centre) et périphériques attirent les entreprises et ménages à haut revenus et externalisent les coûts sociaux. Ces derniers sont mis en évidence par les termes *spatial mismatch* et *reverse commuting* utilisées respectivement par les sociologues et les experts des transports en commun. Le premier *spatial mismatch* renvoie à l'idée de l'inégal accès au marché du travail en raison de la localisation périphérique des entreprises et de l'accès limité pour les individus non-motorisés. Le second *reverse commuting* met en évidence la restructuration spatiale des flux de déplacements liés à la localisation des entreprises en périphérie au profit des trajets banlieues-banlieues ou encore centre-périphérie ainsi que de l'usage presque exclusif de la voiture.

## 1.2- La question de l'accès au marché du travail:

### *Spatial Mismatch* et *Reverse Commuting*

La question des difficultés d'accès au marché du travail a été introduite par les sociologues qui travaillant sur les questions de l'inégalité sociale tout en prenant en compte le critère racial et/ou ethnique ont fait, dès la fin des années 1960, le constat d'un pourcentage relativement important d'adultes noirs au chômage. De sérieux efforts avaient été entrepris pour éliminer le racisme dans la sphère du travail, grâce notamment aux programmes de l'*Affirmative Action* (discrimination positive) accordant une préférence aux personnes dont l'appartenance à une ethnie ou une race avait été la cause d'une certaine forme de discrimination au cours de l'histoire. Mais en dépit de ces programmes, nombreux étaient encore les individus situés en dehors du marché du travail et "prisonniers" de l'aide sociale. John Kain fut le premier à mentionner l'expression *spatial mismatch* (1968) qui fut largement diffusée dans les années 90. Il a poursuivi sa réflexion dans un second article paru en 1994 dans lequel il insiste sur la dépendance des pauvres vis-à-vis de l'aide sociale en prenant en compte trois facteurs: (1) le choix résidentiel extrêmement limité de populations pauvres contraintes d'habiter les quartiers centraux des villes (*inner-city neighborhoods*) (2) une constante dispersion des emplois en dehors des villes-centres des métropoles et au profit des périphéries et banlieues et (3) la non-motorisation des populations pauvres.

Cette hypothèse de la dépendance à l'égard de l'aide sociale ou encore de la difficulté d'accès au marché du travail a été vérifiée par des études empiriques qui ont permis la reconnaissance d'une discrimination sociale et raciale dans le marché du logement -interdisant aux minorités pauvres d'avoir accès à des logements situés dans les banlieues et périphéries- alors que l'on assistait à une périphérisation de l'emploi qualifié et non-qualifié. Les entreprises ont quitté la ville-centre pour les banlieues et périphéries et certaines se sont installées parfois à proximité de vastes équipements commerciaux répondant à la demande d'approvisionnement et d'urbanité des populations résidentielles. Il en résulte pour les habitants non-motorisés des quartiers centraux de la ville-centre de sérieuses difficultés pour accéder à ces emplois périphériques, compte tenu du fait de l'inexistence de lignes de

transports en commun reliant leur quartier à ces emplois périphériques (Cervero 1989, Farley 1995). La métaphore *spatial mismatch* soit le décalage spatial n'insiste pas trop sur le mode de fonctionnement du marché du logement mais met en cause la logique de localisation des entreprises au profit des périphéries pratiquement non desservies par les lignes de transports en commun et, de ce fait, non accessibles par les pauvres, généralement démunis de voiture.

Des économistes et des géographes ont repris à leur tour l'expression du décalage spatial et ont inventé celle du décalage de qualification, *skill mismatch*, pour bien signifier la restructuration économique des villes-centres. Ils ont confirmé la non-proximité spatiale entre les emplois peu qualifiés et la population au chômage mais ont également souligné le décalage entre la nature des emplois offerts dans les villes-centres et le niveau de qualification de la majorité de la population résidant à proximité. Les emplois de la ville-centre situés principalement dans le tertiaire supérieur exigent des compétences dans les secteurs<sup>4</sup> de la finance, de l'assurance et du marché immobilier rarement atteints par les populations vivant dans le voisinage (Kasarda 1989). Les experts des transports ont eux aussi pris la mesure de la restructuration économique qui a profondément touché la ville-centre et qui a favorisé l'extension spatiale du marché à l'ensemble de la métropole en utilisant l'expression de *reverse commuting*. Ils ont souligné combien la structure spatiale des déplacements domicile-travail avait changé à partir d'un indicateur pertinent, la baisse du nombre d'usagers fréquentant les transports en commun dont le trajet et les horaires avaient souvent été fixés dans les années 60 et 70. Ils reconnaissaient que les flux de déplacements domicile-travail ne s'établissaient plus suivant la dynamique centrifuge, des banlieues vers la ville-centre (concentrant l'essentiel des emplois lors de la période industrielle)- mais concernent les trajets de banlieues à banlieues ou encore du centre vers la périphérie (American Public Transit Association 1994 et Cervero 1989).

Face à la nouvelle répartition spatiale des emplois privilégiant la périphérie et face à la difficulté pour ne pas dire l'impossibilité de modifier les tracés, fréquences et rythmes des transports en commun, l'association *American Public Transit Association*, a organisé en 1994, un colloque en vue de mieux faire connaître les moyens que s'étaient donnés certains acteurs sociaux pour faire face au *reverse commuting*. Elle a ainsi sollicité l'intervention d'opérateurs locaux qui avaient proposé des solutions innovantes pour permettre aux travailleurs non-motorisés de se rendre sur les lieux de travail situés en périphérie. Des initiatives locales avaient en effet été à l'origine des services de ramassage à l'aide de mini-bus souvent financés par le comté mais gérés par des associations ou encore des opérateurs privés. Elles s'intitulent *Job Ride* et ont été largement encouragées quelques années plus tard par le ministère fédéral des transports et le ministère fédéral des affaires sociales dans le cadre de la réforme de l'aide sociale.

Les notions de *spatial mismatch*, *skill mismatch* et *reverse commuting* donnent un éclairage sur les effets négatifs de la métropolisation. Elles ont également permis d'associer la métropolisation avec cette idée de l'exclusion sociale et spatiale.

### 1.3- Coûts sociaux et enjeux politiques: Isolement spatial et social

Les métaphores liées aux questions du décalage relevant aussi bien du spatial que des

---

<sup>4</sup>. Les Américains utilisent l'acronyme FIRE pour désigner ces trois secteurs: *finance, insurance, real estate*.

qualifications professionnelles ont favorisé l'usage de l'expression "isolement spatial" pour décrire la métropolisation. Le sociologue Paul Peterson conceptualisa le premier le paradoxe de la persistance de la pauvreté en dépit d'une politique fédérale de lutte contre la pauvreté. Il estimait qu'il était certes possible de critiquer les programmes de l'aide sociale en raison de leur portée limitée (sur le plan financier comme sur le plan de la formation) mais qu'il fallait également bien prendre en compte la distance ou encore le décalage entre les modes de vie des classes moyennes (*American Way of Life*) -soit la culture américaine qualifiée de *mainstream*- et ceux des ghettos ou des *inner-city neighborhoods* (quartiers défavorisés ou encore déqualifiés). Les mutations économiques des villes sous l'effet de la métropolisation avaient déqualifié les anciens quartiers au profit de nouveaux territoires périphériques, un processus à l'origine de l'émergence d'une *underclass*, une population complètement exclue du marché du travail et de la sphère de la consommation. En insistant sur la thématique de l'"isolement spatial", Peterson a souligné combien celle-ci pouvait être responsable de l'isolement social se traduisant par une incitation à vivre en dehors des normes de société. Dans ce contexte, il devient quasi impossible de s'en sortir au quotidien, en dehors de l'aide sociale. L'argument de Peterson ne doit en aucun cas être confondu avec celui de Charles Murray, un sociologue conservateur, qui a surtout parlé de la rationalité du comportement des pauvres. Pour Murray, appartenir à la catégorie des pauvres (donc des chômeurs) relève d'un choix préétabli que met en évidence l'expression *Welfare as a way of life*. Le chômage est interprété par ce courant conservateur comme un choix de vie (Peterson & Jencks 1991, Downs 1994) et, il va de soi, qu'il ne prend pas du tout en considération l'évolution du contexte urbain et économique.

Le sociologue William J. Wilson qui a également centré son analyse sur les populations habitant les quartiers déqualifiés, a pour sa part estimé le terme d'*underclass* un peu trop vague pour signifier le désarroi des populations des quartiers déqualifiés, les *inner-city neighborhoods*. Vivre en dehors de toute relation liée au marché du travail se présente comme une situation catastrophique contraignant les habitants à vivre repliés sur eux-mêmes, un contexte favorable à des comportements déviants, notamment chez les jeunes dont aucun des parents n'est rattaché au monde du travail. L'isolement spatial entraînerait l'isolement social. Des spécialistes de la pauvreté comme Jargowsky ont souligné combien au cours des dernières décennies le nombre de pauvres vivant dans des quartiers extrêmement pauvres -plus de 40% de la population est pauvre- a augmenté. Ce n'est pas tant l'ampleur de la pauvreté qui a augmenté mais les conditions de vie des populations pauvres qui n'ont cessé de se dégrader.

La conjonction de la marginalité économique, de l'isolement spatial et social accrue par la forte densité de pauvres dans certains territoires explique des comportements déviants ou encore violents des habitants des quartiers centraux des villes. Pour décrire et signifier l'intensité du drame vécu par ces habitants, Massey n'a pas hésité à utiliser le terme d'"apartheid". En soulignant ainsi l'"écologie" de l'inégalité et du racisme (dans la mesure où les *inner-cities* sont essentiellement habités par des anciennes minorités et des nouveaux immigrés), il met en évidence la relégation de certains quartiers. La métropolisation ou encore l'extension spatiale du marché du travail pose problème à partir du moment où certains groupes sociaux n'ont pas accès à la sphère du travail.

L'usage des termes *urban sprawl*, *glocalisation*, *spatial mismatch*, *skill mismatch*, *reverse commuting*, isolement social et spatial souligne la prise en compte par les chercheurs des coûts liés à la métropolisation perçue comme une nouvelle étape de l'urbanisation. Tout en mettant l'accent sur l'extension spatiale du marché du travail, ces mots véhiculent l'idée de coûts sociaux supportés par

certains groupes sociaux et peut-être à moyen terme par les entreprises.

## II- DISPARITES SPATIALES ET REGULATION POLITIQUE

Mettre l'accent sur les coûts sociaux de la métropolisation s'avère indispensable pour assurer la soutenabilité de la métropolisation et induire un début de réflexion sur la métropolisation politique. Une mise en perspective de quelques arguments en faveur d'une régulation politique de la métropolisation confirme les réflexions recueillies lors d'entretiens auprès de responsables locaux.

### 2.1- Extension du marché du travail et fragmentation spatiale de la métropole

Des chercheurs en sciences politiques comme Hans Savitch et Myron Orfield furent parmi les premiers à mettre l'accent sur les effets de la fragmentation du territoire de la métropole en raison de la présence d'une pluralité de municipalités et de districts -dont les territoires à géométrie variable se superposent souvent- en situation de rivalité (Ghorra-Gobin 2002, Navez-Bouchanine 2002)<sup>5</sup>. Et compte tenu de la multiplicité de décideurs locaux ne disposant que d'une légitimité limitée à la municipalité dont ils sont issus, les chercheurs ont souligné la difficulté d'une prise en compte par le politique des dysfonctions issues de la métropolisation. Vu la distance qui sépare les élus de l'Etat fédéré des élus locaux, les problèmes de la fragmentation ne sont pas susceptibles d'être pris en compte par les débats politiques. Cette situation présente le risque d'une certaine vulnérabilité de la métropole à moyen terme.

La métropolisation économique concerne a priori plusieurs municipalités faisant partie du même territoire métropolitain mais elle en ignore d'autres qui se retrouvent exclues des principaux réseaux socio-économiques. Le Bureau du recensement américain identifie certes depuis longtemps le nombre de municipalités appartenant au territoire de la métropole, mais ce sont les chercheurs en sciences sociales qui, -après avoir fait le constat de la présence de certaines municipalités en dehors de toute dynamique économique- ont utilisé le terme de la fragmentation pour insister sur les effets négatifs de la métropolisation. Le nombre de municipalités inscrites dans une métropole se situe généralement autour de 100 mais ce chiffre peut varier en fonction de la taille de la métropole mais aussi de sa localisation géographique et de sa dimension historique. Les récentes métropoles du sud et de l'ouest détiennent moins de municipalités que celles de la côte est, ce qui en fait signifie que le territoire des municipalités des anciennes métropoles sont tout compte fait moins grandes que celles des nouvelles métropoles. Denver compte 54 municipalités et Houston 88 alors que Boston et Pittsburgh en détiennent presque 400 et Philadelphie 415 au total.

### Tableau 2

---

<sup>5</sup>. Le territoire d'une métropole inclut souvent des districts scolaires (gérés par une équipe élue) dont les moyens financiers sont loin d'être équivalents.

Des métropoles incluant une multiplicité de municipalités:  
un indicateur de fragmentation spatiale

METROPOLE	NOMBRE DE MUNICIPALITES
Atlanta	101
Boston	394
Chicago	340
Detroit	276
Houston	88
Los Angeles	171
Miami	40
New York	725
Philadelphie	415
Phoenix	22
Pittsburgh	397
San Diego	18
San Francisco	102
Seattle	79
St. Louis	213
Washington DC	111

Source: Chiffres extraits du tableau de Myron Orfield, *American Metropolitanics*, p.160.

La métropolisation économique qui a pour effet majeur de ne plus limiter le marché du travail à la ville-centre mais de l'étendre aux banlieues et périphéries entraîne de sérieuses disparités spatiales dans la mesure où elle ne profite qu'à quelques municipalités. En effet, quelques-unes d'entre elles attirant suffisamment d'emplois et des ménages à haut revenus non loin d'équipements commerciaux pratiquent une fiscalité raisonnable et sont en mesure d'externaliser les coûts sociaux. Il revient alors à d'autres municipalités d'inclure des équipements sources de nuisances comme les usines d'incinération des ordures ménagères ou encore des décharges publiques, ainsi que des quartiers d'habitation peuplés de personnes aux revenus limités (appartenant à des minorités ethniques ou encore issus de l'immigration). Ces dernières municipalités sont dans l'obligation d'avoir une fiscalité plus lourde que les municipalités riches afin d'assurer une politique minimale de redistribution entre les quartiers.

Dans ce nouveau contexte (*urban sprawl*) où se cotoient des municipalités riches -où le taux d'imposition est relativement limité pendant que les habitants bénéficient d'une certaine qualité des services publics-, des municipalités pauvres disposant d'une fiscalité lourde et de services publics limités, émergent (dans des territoires qualifiés de non-incorporés) des communautés privées (*gated communities*). Ces dernières se caractérisent par une mobilisation des habitants (propriétaires de leurs pavillons) sous la forme d'associations *Home Owners Associations* (HMA) en mesure d'assurer le financement de services publics, comme la sécurité et les équipements sportifs, tout en évitant toute forme de redistribution. Les municipalités riches disposent généralement d'une superficie de bureaux par ménage nettement plus élevée que dans les autres. Parmi ces banlieues disposant de bureaux et de quartiers résidentiels de haut standing -souvent dénommées *edge cities* à la suite de Joel Garreau- figurent la Route 128 (à proximité des

universités de Cambridge et de MIT au sein de la métropole de Boston), Schaumburg (à proximité de l'aéroport international d' O'Hare), Barrington Village et South Barrington Village ( toutes les trois localisées dans la métropole Chicago), Perimeter Center (dans la métropole d'Atlanta), Irvine, Costa Mesa et Newport Beach (dans la métropole de Los Angeles), Stamford-Greenwich, Great Neck-Lake Success et Garden City (dans la métropole de New York) ainsi que Pleasanton-Dublin (dans la métropole de San Francisco). Ces municipalités suburbaines voire périphériques incluent moins de 10% de la population totale de la métropole mais de l'ordre d'un quart (25%) ou d'un cinquième (20%) des superficies de bureaux.

Les habitants des municipalités riches savent par ailleurs s'organiser politiquement pour préserver leur cadre de vie comme les habitants du comté de Loudun (Virginie) qui ont refusé l'implantation d'un parc à thème ou encore le comté de Ventura (Californie du sud) qui a adopté une limite à l'urbanisation. Ils se donnent les moyens de prévenir la construction de tout équipement ou encore de tout projet immobilier susceptibles de limiter la valeur foncière de leurs biens. Les riches municipalités de la Silicon Valley ont réussi à bloquer la construction d'immeuble résidentiel afin d'y préserver l'homogénéité de la construction fondée sur le principe de la maison individuelle entourée d'un grand jardin. Cette mobilisation qualifiée de *NIMBY (not in my backyard)* est à l'origine de la hausse des prix du logement, comme dans la Silicon Valley où par ailleurs tout au long de la décennie 90, les emplois n'ont cessé d'augmenter. La plupart des municipalités suburbaines et périphériques riches ont souvent tendance à opter pour une politique d'urbanisme de type *smart growth*, (limitant volontairement le nombre de permis de construire instruits et approuvés) votée dans le cadre de référendums locaux.

## 2.2- Municipalités riches en emplois, municipalités pauvres en emplois: les fondements de la réforme de l'aide sociale

Le marché du travail ne se limitant plus à la ville-centre de la métropole et s'étendant désormais à l'échelle de la métropole ne concerne toutefois pas l'ensemble des municipalités. Les chercheurs et les élus distinguent les municipalités riches en emplois des municipalités pauvres en emplois. La prise de conscience de cet important décalage entre deux catégories de municipalités a largement influencé les débats en faveur de la réforme de l'aide sociale, dans les années 1990. Cette importante réforme nationale qui a été votée par le Congrès américain en 1996 avait auparavant fait l'objet d'une expérimentation par l'Etat du Wisconsin dénommée W2 (Welfare to Work).

-----ENCADRE-----

### LA REFORME DE L'AIDE SOCIALE

Votée le 22 Août 1996 par le Congrès américain sous le leadership républicain et signée par le président Clinton (démocrate) en pleine campagne électorale pour un second mandat, la réforme de l'aide sociale participait d'une vision de société associant sphère du travail et lien social. Elle se proposait d'éliminer le *Welfare as a Way of Life* (l'aide sociale comme mode de vie) et de rompre avec une certaine dépendance à l'égard de l'Etat: les défenseurs de la loi ont fait usage des termes *self-esteem* et *self-sufficiency* pour bien signifier l'importance accordée à l'individu (spécificité de la culture américaine).

La loi s'est traduite par le transfert de l'Etat fédéral aux Etats fédérés d'une enveloppe budgétaire sous la forme de *block grants* leur offrant toute liberté de gestion des fonds dans le but de connecter les individus bénéficiaires de l'aide sociale à la sphère du travail. L'Etat fédéré a exigé de tout comté qu'il choisisse, à la suite d'un appel d'offres, les agences publiques et/ou privées susceptibles de mettre en oeuvre les trois programmes de la réforme. Il revient à l'agence de s'assurer de l'aptitude de tout bénéficiaire de l'aide sociale au travail après vérification (1) de son niveau de qualification (2) des moyens dont il (elle) dispose pour assurer la garde des enfants non scolarisés ainsi que (3) des moyens d'accès aux emplois périphériques. La réforme de l'aide sociale se voulait un outil en vue de connecter les habitants des *inner-cities* aux banlieues et territoires périphériques de la métropole riches en emplois, y compris les emplois peu qualifiés (*entry level jobs*).

Cynthia Ghorra-Gobin, *Les Etats-Unis entre local et mondial*, 2000, p. 175.

---

La loi de 1996 finance des programmes destinés à la formation professionnelle et aborde de front la question des déplacements pour tous ceux qui ne disposent pas de voiture et voudraient se rendre sur lieux du travail. Elle inclut, de ce fait, le volet transport qui consiste à faire disparaître les obstacles à l'accès au marché du travail. Certains experts des transports en commun ont alors exprimé leur souhait en faveur d'une restructuration des lignes de transports pour répondre de manière pertinente aux demandes d'une population en quête d'un emploi et contrainte de se déplacer vers la périphérie. Mais l'idée d'une réorganisation des lignes suite à la nouvelle localisation des emplois, s'avère difficile et surtout non pertinente, compte tenu de la faible concentration spatiale des emplois, en dehors des *edge cities*. L'innovation majeure réside dans le financement du *Job Ride*, soit une mise à disposition de mini-bus (*vans*) gérés par des associations en vue du ramassage des employés se rendant au travail. On parle alors de transport à la demande: l'intéressé fait connaître à l'avance auprès de l'association son souhait de déplacement ainsi que le trajet qu'il doit faire. Le *Job Ride* se présente comme une offre de transports en commun spécifique pour les victimes du *spatial mismatch* ou encore pour pallier à cette disparité entre les territoires riches en emplois et les territoires pauvres en emplois. Il s'adresse principalement aux habitants des *inner-cities* qui doivent se rendre dans les banlieues lointaines et les périphéries pour obtenir un emploi conforme à leur qualification personnelle.

### 2.3- Des *working poor* aux trajets longs

La réforme de l'aide sociale mise en oeuvre en 1997 -dont les premières évaluations de la mise en oeuvre ont été diffusées au cours de l'été 2001- semble a priori avoir rempli ses objectifs. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale qui représentait 14,3 millions de personnes en 1996 se limitait à 5,8 millions en juin 2001 et le nombre de femmes au chômage et chef de famille monoparentale était passé de 43% à 28%. Le nombre d'enfants noirs vivant avec leur père et mère avait augmenté de 4,1%: il était passé de 34,8% à 38,9%. Ces chiffres - révélés par *The Economist* (25 Août 2001 et 28 Juillet 2001) et par le *New York Times* (12 Août 2001)- signalent que la réforme a en partie atteint ses objectifs dans un contexte économique favorable.

L'enquête menée auprès des responsables locaux de la réforme de l'aide sociale a confirmé l'enthousiasme suscitée par ces chiffres. Le programme *Welfare to Work* (W-2) dans le Wisconsin a permis de diminuer le nombre de bénéficiaires: le chiffre a diminué de moitié en passant de 14.204 personnes en 1997 à 6.771 personnes en 2001. Des études d'évaluation menées par le *Legislative Audit Bureau* (LAB), précisaient toutefois que les salaires dont bénéficiaient les anciens bénéficiaires de l'aide sociale étaient faibles: 64,7% des 7.433 personnes qui ont quitté l'aide sociale disposaient d'un revenu annuel de 11.988 dollars, un montant inférieur au 13.880 (14811 euros) considéré comme le plafond supérieur de la catégorie de ménages (trois personnes) qualifiés de pauvres. Un quart des personnes qui avaient quitté l'aide sociale, avaient abandonné leur emploi et bénéficiaient à nouveau de l'aide sociale. Les données sont limitées pour ce qui concerne la population ayant quitté le Welfare sans pour autant disposer d'un emploi (*Capitol Comments* Mai 2001). Une partie de population pour laquelle il est quasi-impossible de travailler avait changé de catégorie et avait été classée dans la catégorie de "personnes handicapées". Une majorité de personnes ayant trouvé un emploi continuait de bénéficier de deux programmes sociaux, l'aide médicale (*Medicaid*) et les bons alimentaires (*Food Stamps*). Les responsables locaux estiment que la réforme a brisé pour une partie des bénéficiaires de l'aide sociale cette dépendance à l'égard de l'aide publique mais que leurs conditions de vie ne se sont pas améliorées. L'objectif de *self-sufficiency* (autonomie financière) proposée par la loi n'a pas été atteint (Brookings Institution 1998, Bane 1997).

Aussi nombreux sont ceux qui désormais utilisent l'expression de "pauvres qui travaillent" (*working poor*) pour qualifier ces salariés qui bien qu'issus de l'aide sociale continuent de vivre dans des conditions précaires. Certains chercheurs (les plus optimistes) estiment qu'à terme l'opinion publique s'intéressera au sort des *working poor* dans le but de sauvegarder le travail en tant qu'éthique de la vie sociale. Mais les assistantes sociales du *Job Center* de Milwaukee ne sont pas aussi optimistes. Elles estiment (sur la base des réunions qu'elles ont de manière régulière avec les anciens bénéficiaires de l'aide sociale), que les individus ayant obtenu des emplois faiblement rémunérés présentent le sérieux risque de quitter leur emploi, en raison de la durée et des conditions de déplacements. Elles signalent les modalités des déplacements comme un handicap majeur pour réintégrer de façon permanente la sphère du travail. Tout ancien bénéficiaire devant subir plus de 80 minutes de transport par trajet dans des conditions difficiles et précaires, pour se rendre au travail (où le salaire/horaire est de l'ordre de 5,5\$) ne peut qu'être enclin à ne plus travailler dès que la première difficulté se présente. Il est certes possible de réclamer des salaires plus élevés mais cette demande ayant peu de chance d'être véritablement prise en compte -en raison de la forte concurrence infligée aux entreprises par la mondialisation-, la question des déplacements liés au travail et des temps de transports paraît la plus pertinente sur le plan politique au niveau local.

A partir du constat de la difficulté de la mise en oeuvre de la réforme de l'aide sociale, certains responsables locaux n'hésitent pas à affirmer que cette disparité entre territoires riches en emplois et territoires pauvres en emplois devrait faire l'objet d'une sérieuse prise en compte par le politique. Certains n'hésitent pas à revendiquer une certaine forme de planification territoriale qui imposerait une limite à l'urbanisation (*urban growth boundary*) et qui serait contraignante à l'égard des entreprises et privilégierait certaines zones et certains axes. Tout devrait être fait pour empêcher une répartition diffuse des emplois, soit le phénomène *edgeless city*. Mais le principe d'une planification exige d'être légitimé par un pouvoir politique fonctionnant à l'échelle de la région urbaine.

## CONCEPTUALISER LA METROPOLISATION POLITIQUE

L'usage des mots *spatial mismatch*, *reverse commuting*, *urban sprawl*, isolement social, isolement spatial pour décrire et analyser le processus de la métropolisation, ont contribué à faire prendre conscience chez quelques élus des problèmes d'accès au marché du travail pour la population vivant dans les quartiers relégués. L'Etat fédéral américain ayant pris l'initiative -au travers de la réforme de l'aide sociale- de réintégrer une partie des bénéficiaires de l'aide sociale dans les circuits du marché, a financé des programmes de transports intitulés *Job Ride* ou encore *Reverse Commuting transit*. Les premières évaluations de la réforme -qui ont fait le constat d'une diminution des bénéficiaires de l'aide sociale dans un contexte de croissance économique- soulignent l'émergence d'une catégorie de travailleurs pauvres vivant dans des conditions précaires et devant effectuer de longs trajets pour accéder au travail, les *working poor*. La persistance du problème des déplacements des travailleurs pauvres alimente en fait la thèse des chercheurs qui ne cessent de décrire le phénomène d'*urban sprawl* comme une situation proche du "désordre urbain" (pour éviter le terme de chaos) à laquelle il faut remédier. Parmi ces chercheurs, citons Myron Orfield et Anthony Downs qui en mettant l'accent sur les inégalités fiscales n'hésitent pas à revendiquer l'émergence d'une certaine invention politique à l'échelle de la région urbaine en vue de réguler un marché du travail fonctionnant à cette même échelle, sous l'égide de l'Etat fédéré.

Un conseil métropolitain issu du suffrage universel aurait pour objectif de guider l'implantation des entreprises et des équipements commerciaux, limiter l'extension spatiale du phénomène urbain, rationaliser l'offre de services urbains, assurer une redistribution des revenus fiscaux entre les différentes municipalités et se lancer dans des programmes d'investissement ne se limitant pas aux seules infrastructures mais touchant au capital social (notamment par le biais de l'éducation et de la formation). Myron Orfield fut l'un des premiers à utiliser l'expression *metropolitics* après avoir mis en évidence les conséquences de la polarisation spatiale en centrant son propos sur les inégalités spatiales. Aussi, en guise de conclusion et après avoir souligné les coûts sociaux de la métropolisation, soit le changement d'échelle du marché du travail, on peut dire que la question urbaine en ce début du XXIème siècle relève du paradigme métropolitain et que c'est à partir de cette échelle que nous avons intérêt à penser la question du politique. En effet à l'heure où les réseaux transnationaux s'ancrent dans un système de métropoles soumises à une intense rivalité, il revient aux chercheurs d'élaborer les conditions d'un développement durable (*sustainable development*) et cohérent de la région urbaine.

## REPERES BIBLIOGRAPHIQUES

American Public Transit Association, *Access to opportunity: linking inner-city workers to suburban jobs*, Washington DC, 1994.

Berry B.J.L., Urbanization and counterurbanization, *Urban Affairs Annual Review* #11, 1991, 76-92.

- Brookings Institution, *The State of Welfare Caseloads in America's Cities*, 1998.
- Castells M., *The Informational city: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Basil Blackwell, 1991.
- Cervero R., *America's Suburban Centers: The Land-Use Transportation Link*, Boston, Mass, Unwin Hyman, 1989.
- Donzelot J., "La ville à trois vitesses", *Esprit*, mars-avril 2004,
- Downs A., *New Visions for Metropolitan America*, WDC, Brookings Institution press, 1994.
- Garreau J., *Edge City, Life on the New Frontier*, NY, Anchor Books, 1991.
- Ghorra-Gobin C.,  
 -*Les Etats-Unis entre local et mondial*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2000.  
 -"La métropole entre *balkanisation* et *metropolitics*", in *La fragmentation en question* sous la direction de Fr. Navez-Bouchanine, Paris, L'harmattan, 2002, 223-231.  
 "Refonder la ville: le débat nord-américain", *Esprit*, novembre 1999, 115-128.  
 "L'étalement de la ville-américaine. Quelles réponses politiques?", *Esprit*, mars-avril 2004, 145-160.
- Jargowsky P.A., *Poverty and Place: Ghettos, Barrios, and the American City*, NY, Russel Sage Foundation, 1997.
- Jencks C. & P.Peterson (ed.), *The Urban Underclass*, Washington DC, The Brookings Institution, 1991.
- Kain J., "Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization", *Quarterly Journal of Economics*, 1968, 82, 175-197.
- Kain J., "The Spatial Mismatch Hypothesis: Three Decades Later", *Housing Policy Debate*, 3, 1994, 371-462.
- Kasarda J., "Urban Industrial Transition and the Underclass", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1989, 501, 26-47.
- Massey D. & N.A. Denton, *American Apartheid, Segregation and the making of the Underclass*, Harvard University press, 1993.
- Mongin O., "De la question sociale à la question urbaine", *Esprit*, novembre 1999, 83-86.
- Navez-Bouchanine Fr.(ed.), *La fragmentation en question*, Paris, L'Harmattan 2002.
- Ong P., "Work and Car Ownership among Welfare Recipients", *Congressional Quarterly Researcher*, September 16 1994, 4 "34", 793-816.

Orfield M., *Metropolitica: A Regional Agenda for Community Stability*, Brookings Institution press, 1997.

Porter M.F., "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, November 1998, 77-98.

Robertson R., *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres, Sage, 1992.

Sassen S., *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University press, 1991.

Savitch H.V., D.Collings, D.Sanders, and J.P.Markham, "Ties that Bind: Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region", *Economic Development Quarterly*, 1997, 7(4), 341-57.

Scott A., *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University press, 2001.

Storper M., *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York, The Guilford press, 1997.

Veltz P., *Mondialisation, Villes et Territoires: l'Economie d'Archipel*, Paris, PUF, 1996.

Wilson W.J., *When Work Disappears: The World and the New Urban Poor*, NY: Vintage Books, 1996. 1.1- Edge City/Edgeless city